















上述情况不能仅仅归咎于治理观念，我认为更重要的是一系列制度安排，客观上巩固了行政控制权的分立。比如人事及财政的单位制，促进了单位自我利益的组织化——它们不断复制得到再生。宏观地看，这类似于在行政体系内形成了众多利益主体，各自坚守并捍卫自己的权益，但对上级而言，他们又是唯一的执行团队，治理任务必须通过他们、而非取代他们来贯彻。除了推动他们，必要时换领导人之外，上级并无其他组织工具选择，来助其实现治理目标。

这意味着，在协助治理的需要方面，上级对下级具有反向依赖性。这表现在委托方对于承包方的行政配合及自有资源的依赖——诸如自筹资金、社会关系、信息掌握、成员遵从等等。这种依赖关系，决定了承包方的讨价还价地位，成为他们在交易中“要价”的资本。如果条件得不到满足，代价就是组织不配合、有限配合，或者明动暗不动，口头配合行动不配合。这可以解释，为什么有时主要干部已经被更换，但还是“搞不定”下级组织。原因在于，后者是高度组织化、具有共同利益和目标的群体，其内部的相互责任和关系平衡之维系和重建，很难因个别领导更换发生改变。是故，互惠交换各自所需，成为推动承包方配合的有效手段。

这里并不是指，全面配合才是“正确”的，因为承包方的行政不配合，常常在客观上具有正面作用：抵消不切实际的指令对基层的损害，结果保护了群体利益。我的重点不在进行是非判断，而是强调认识中国行政机体的特点：在表面的等级支配背后，存在着类似于市场的多中心组织关系。这一基本现实，无法从法律权属规定、或者是政策文件中，通过明确声称的权力分割而呈现，但它们却是日常实践的真实所在。比如，不执行虽然使上级不悦，但基层的安定有序，又符合上级的治理目标。当地位差别使之无法通过明文规定支持地方的实践时，行政发包则是既可避免违规、又可默认地方做法的举措。正如一位负责发包（村修公路项目）的镇干部所言：“现在中央不断提倡给农民减负，而甬村却在搞集资（让农民为修路分成付费），我们不可能明面上支持，但他们村的治理效果很好，却是不争的事实。”<sup>12</sup> 发包可以对不改明文规则、但改实际做法的情况“视而不见”，效果自然是默许了行动本身。

基层治理组织具有的多重角色，也在发包中得到默许。基层组织执行指令与否，不仅仅来自对官僚系统责任的承诺（合约），还来自本身多重角色的考量：比如损益辨别——是否

---

<sup>12</sup> 浙江镇干部访谈，转引自汪吉庶、张汉，“公共品供给的议程困境及其应对：小集体分成付费”，清华大学政治学系博士生工作论文，2014，页7

有利于增进其组织利益和自主控制权；比如秩序担忧——是否会引发内部冲突；比如道义负担——是否被所属成员视为背弃；还比如代表身份——是否能回应成员的迫切需要……凡此种种的正当性，盖源于中国的社会结构：多元利益的组织化和行政单位制的重合。<sup>13</sup>基层行政组织并非仅仅是治理角色，他们同时兼有代表、应责、连接、协调等职能，这些职能甚至也是委托方实现治理目标不可或缺的东西。基层组织远远超出治理的政治及社会性角色，不仅具有广泛的社会承认基础，而且具有长期的历史、甚至相关制度的支持。<sup>14</sup>所以，虽然分疏控制权的组织结构，在面临打击的时候有时被弱化，但它们时时再生，从未从根本上消失。

### 默许、交换、隐形授权

发包制是上述组织结构和角色的产物。在中国，推进任务执行和责任激励，促成下级部门的合作意愿及配合行动，对于贯彻任何指令都是关键的环节。而不可避免的组织现实，决定了上级要求下级执行的“任务”，脱离了纯行政命令的性质：它成了必须经交换才能取得配合的事项，类似于市场中形成“同意”的合约，想要求得治理的组织配合，需要默许和交换才能做到。虽然上级的权力高于下级组织，但在实际控制权方面，却不一定总是具有明显优势，因为它依赖治理的组织工具。这种依赖关系构造了不同于科层级别的“对等”关系：下级拥有更多的信息，他们拥有人力资源，掌握本地的财政使用权，更重要的，他们可能对是否真正配合做出选择。但碍于行政级别和规章，他们不能公开否定委托人的指令或是拒绝执行，他们都无法对对方再行公开的选择，这一点又和市场组织关系不同。与行政命令及支配相比，发包制在上下级行政组织间提供了不用明言的弹性关系，使得下级可以在自己的属地控制权不被削弱的情况下，更加“愿意”执行下达的任务。如果很多权力不便明文规定，发包中包含的未言默许，等于承认下级做法，对承包方自然构成重大激励。

对于发包方而言，不是通过明令、而是通过暗许的方法给予承包方“自由裁量权”，意味着保留着“随时回收默许”的可能。通过不确定性形成的行政威慑，上级对下级的过度控制权可能构成制衡，它可以抵抗走的太远的承包方。规则定死了往往陷于被动，不肯定也不否定则可以掌握主动权。发包制以包含大量“不确定”的形式，使双方的权力都有所增加：委托方获得批准权、监控权、以及随时收回默许的权力，代理方获得自由裁量权、过程控制

<sup>13</sup> 张静，《利益组织化单位》，中国社会科学出版社，2001

<sup>14</sup> 张静，“个体与公共的连接”，南京《学海》期刊秋季号，2014



权和剩余控制权。处于地位弱勢的承包方会因此增强主动性。下级接包如同签定责任状，比起口头表态，是更实在的“同意”配合。这一交换让上下各有所得，推进执行的障碍减少。

这中做法不具正式性，因而不是—种特意的集权-分权安排，而是组织机体本身特质的自然反应。俗话说，有什么料，做什么菜。在形式上统一、实际上多中心的组织现实下，委托方的统治风险，与其来自权威地位和干预权旁落，不如说是懈怠贯彻，将其束之高阁、伪装执行的普遍存在。承包方虽然不能争取明晰分权，但可以通过改变信息减少上级的控制权。当表面执行成为普遍存在的治理风险时，委托方即使更换代理人，也解决不了执行问题。代理组织无法全面更换，是代理方拥有的讨价还价资本。在权力地位看似不对等的双方，这是实际交换可能实现的砝码。这可以解释，为何很多领导在布置任务时，总是询问“有什么困难？需要什么支持？”，允许代理方提出条件，是一种隐形授权和交换现象，它可以对一些不便明文规定的交换条件，通过发包获得实现。

发包制隐含的内容还不止如此。惯例上，中国治理体系不是运用立规授权定责，而是运用动员机制（开会，检查）、和组织机制（成立机构，委任成员）来推进行政工作。界定职责和权限主要不是通过立规陈述，而是通过领导指示。根据指示先行动，然后再视必要性定规立据，是行政常规。在这种情况下，各级人员职责的边界无常根据，决定权在主要领导。这就给承包方的决策权留下了大量空间。例如最近我在武汉见到的一位基层干部，他抱怨下属组织执行不力：“开过几次会了，还—直不动，最后是我亲自到场做出安排，明确分工责任，大家才行动起来”。这位领导认为，这反映了基层组织治理能力欠缺，下属无法明辨自己的职责，不能有效开展工作。而我认为，原因在于阐明职责的角色一直是人（领导指示）、不是制度，在行政活动中，规则往往不是真正的授权来源，只有领导指示才有授权作用。

而发包制提供的隐性授权渠道，非常适应不立规的行政惯例。比如批出—揽子计划，成立“领导小组”包干—项任务，“是党政系统中常规治理方式之外的补充，在特定时期，他们拥有跨部门的协调权力，但没有长期人员编制，甚至不印公章，不单独行文”。<sup>15</sup> 社会中大量的执行组织，比如市馒头办、扫黄打黑办公室、城管部门、创卫领导小组、停车管理组织、遣送收容所等等，都无需经过缓慢艰难的立规过程分配权力和责任，就可能通过发包获得公务权力。在基层的广大区域，这些代理机构本身不是政府，但却可以代表政府参与社

<sup>15</sup> 南方周末记者 钱昊平 实习生 杨佳秋采访周望，“领导小组”产生的特殊背景，2012年9月5日，腾讯新闻综合南方周末报道，<http://www.infzm.com/content/80226>



会治理。将已有的社会组织利用起来实现政府任务，称“购买”社会服务，也是通过发包授予公权力的一种形式。这使得“不完全政府”常态化：政府机构把本应由政府负责的工作，外派给其他机构执行，并相应增加他们使用公共资源的权力。由于政府需要依赖社会的组织化资源，而政府和这些社会组织并非简单的上下级关系，所以他需要发展出具有灵活性和适应性的、不同于行政体系的、能够应对社会组织的多元性方法，来推进任务的执行。<sup>16</sup>

利用社会中已经存在组织、关系、资源和责任体系推进治理，而不是建立一套区别于它的（科层体系）体系，是一个值得注意的组织现象。科层体系建立需要用统一的标准去改造社会组织，相当于用一把尺子改造代理组织，但将代理至于行政监督下，可能会破坏他们已有的权威、社会关系和责任体系，从而使得这些组织资源流失而无法利用。所以，中国的行政关系控制，更愿意使用权衡和互惠性交换，而非改造。即，不设明确的标准，维持下级组织原本的惯例，默许其权益关切，保护其组织化利益，允许他们在未置于强力制约的情况下行驶公权力，以换取其贯彻而不是敷衍。这种多样性，并不是来自治理对象，而是来自组织工具本身的特质所致。

综上，行政包干顺势于不言自明的控制权范围，通过默许、交换和隐形授权，将目标和利益不同的组织容纳一体，形成了今天治理体系中混合共生的形态。行政机体的组成结构、其内部真实的组织关系和多元角色，是发包制产生的基石。

---

<sup>16</sup> 裴宜理认为，这种灵活的工作方法，与“游击队式的政策风格 (guerrilla policy style)”的历史有关。参见 E.J. Perry, *the role of cultural propaganda in PPC's regime resilience*, 台湾清华当代中国研究中心, 《当代中国研究通讯》No. 21, Feb 28, 2014, 页 11

